



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

***LOBBY, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY:***

**A Democratização da Influência na Tomada de Decisão das Políticas Públicas**

LÍVIA PIMENTEL GARCIA

BRASÍLIA – DF

2020

LÍVIA PIMENTEL GARCIA

**LOBBY, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY:  
A Democratização da Influência na Tomada de Decisão das Políticas Públicas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE, pelo Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Franco de Matos

BRASÍLIA – DF

2020

LÍVIA PIMENTEL GARCIA

**LOBBY, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY:  
A Democratização da Influência na Tomada de Decisão das Políticas Públicas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE, pelo Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Franco de Matos

BRASÍLIA, 20 de novembro de 2020.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Franco de Matos  
Orientador

---

Prof. Sheila Cristina Tolentino Barbosa  
Examinador

## LOBBY, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY:

### A Democratização da Influência na Tomada de Decisão das Políticas Públicas

Lívia Pimentel Garcia

**Resumo:** A democracia pluralista é marcada especialmente pela atuação de dos grupos de pressão no processo decisório das políticas públicas. A defesa de interesses de um determinado grupo ocorre por meio do *lobby*. A atividade de *lobby*, apesar de legítima, diversas vezes é confundida com atos de corrupção, em geral pela utilização errônea do termo. Esse fenômeno pode ser denominado como a face negativa do *lobby*. É diante desse cenário e da interação dos grupos de pressão que nascem as discussões acerca da regulamentação do *lobby*. Dentre as iniciativas de regulamentação, destaca-se a necessidade de, ao regular a matéria, conferir transparência e *accountability* à atividade. Para tanto, sob a ótica de uma sociedade já inserida no meio digital e com a modernidade da tecnologia de informação, o objetivo de garantir a efetiva transparência e *accountability* ocorrerá com a disponibilização dos dados referentes ao *lobby* por meio de um serviço *on line*. A discussão ganha contornos ainda mais relevantes quando se compreende o papel protagonista dos grupos de pressão na formulação das políticas públicas. Dessa forma, o acesso adequado às informações do que ocorre na arena política é uma das formas de democratizar o acesso aos *policy makers*. O presente artigo visa analisar de que forma os PLs 1.202/07 e 11.025/2018, que tratam acerca da regulamentação do *lobby*, alcançaram o objetivo de conferir transparência e *accountability* à atividade sob a ótica da disponibilização de informações *on line*. e democratização da influência no processo de formulação das políticas públicas.

**Palavras-chave:** *lobby*, políticas públicas, transparência, *accountability*, democratização e serviço *on line*.

**Abstract:** The pluralist democracy is marked by the action of pressure groups in the process of decision-making of public policies. The defense of the interests of a particular group occurs through the lobby. The activity of lobbying, although legitimate, is often confused with acts of corruption, in general by the misuse of the term. This phenomenon can be termed as the negative face of the lobby. This scenario of the interaction of pressure groups that initiate the discussions about the regulation of lobby. Among the initiatives of regulation, is highlighted the need to, when regulating the matter, provide transparency and accountability to the activity, thus, from the perspective of a society already inserted in the digital environment and with the modernity of information technology, the objective of ensuring effective transparency and accountability will occur with the provision of lobby data through an online service. The discussion becomes even more relevant when one understands the leading role of pressure groups in the formulation of public policies. Thus, adequate access to information about what happens in the political arena is one of the ways to democratize access to policy Makers. This article aims to analyze how Bills 1.202/07 and 11.025/2018, which deal with lobby regulation, have achieved the objective of providing transparency and accountability to the activity from the perspective of providing information online and democratization of influence in the process of formulation of public policies.

**Keywords:** lobby, public policies, transparency, accountability, democracy, and on line service.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>2. METODOLOGIA.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>3. DEMOCRACIA PLURALISTA: GRUPOS DE PRESSÃO, PODER PÚBLICO E LOBBY .....</b>  | <b>10</b> |
| <b>4. INFLUÊNCIA DO LOBBY NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS....</b>   | <b>13</b> |
| <b>5. DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>.....</b>   | <b>16</b> |
| <b>6. INSTRUMENTOS ADOTADOS PELOS PLS 1.202/07 E 11.025/18 PARA CONFERIR TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i> .....</b> | <b>19</b> |
| <b>7. SERVIÇO ON-LINE .....</b>  | <b>23</b> |
| <b>7.1 Sistemas de Serviço on-line .....</b>   | <b>26</b> |
| 7.1.1 Comissão Europeia .....  | 26        |
| 7.1.2 Chile .....  | 26        |
| <b>7. CONCLUSÃO.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>   | <b>32</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A partir do processo de redemocratização brasileiro, marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu maior abertura para a atuação de grupos de pressão no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal<sup>1</sup>. O crescimento da atuação desses grupos inaugurou o debate mais aprofundado acerca da regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil, que carece de legislação específica até o momento atual.

*Lobby*<sup>2</sup> pode ser entendido, segundo a definição de Graziano (1997), como a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores.

Uma das principais questões que tangencia o tema da regulamentação do *lobby* no Brasil é a influência dos grupos de pressão na tomada de decisão das políticas públicas.<sup>3</sup> Embora muitas vezes confundida com corrupção ou tráfico de influência, a influência exercida por esses grupos é legítima e significativa para o exercício da democracia, pois é a voz da sociedade civil comunicando aos governantes seus interesses. (OLIVEIRA, 2004).

No presente, a prática do *lobby* já é exercida e de conhecimento de todos, mas criticada pela falta de transparência dos métodos atuais. Santos et al. (2015) ao tratarem sobre propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil, abordam, dentre outros motivos, a necessidade de transparência como ponto central da regulamentação:

Os defensores da regulamentação sustentam suas opiniões baseados principalmente na ideia de que quanto mais participativo e deliberativo for o processo de tomada de decisão, mais legítimo e democrático ele será. Esta ideia se sustenta, resumidamente, na crença de que decisões submetidas à discussão e ao debate público são mais legítimas e democráticas do que decisões tomadas fora do alcance do escrutínio da sociedade. Sendo assim, um processo obscuro exclui potencialmente do cálculo

---

<sup>1</sup>“Com a democratização, uma série de agentes, pouco acostumados com o novo modelo de participação e carentes de canais de representação política, aderiram ao lobbying como forma de pressionar os decisores em favor de seus interesses, o que ganhou visibilidade no período de atuação da Assembleia Nacional Constituinte. Em um regime democrático, a atuação dos grupos de pressão é essencial, uma vez que garante e defende efetivamente os interesses de minorias que o regime representativo não tem condições de abarcar. O fortalecimento do Congresso Nacional como esfera decisória foi vital para esse processo. Segundo declaração do lobista Alexandre Paes dos Santos à revista Senhor de 31/8/1983, o lobby tende a se expandir com o fortalecimento da influência dos representantes eleitos. Segundo ele, “há 20 anos, não há lobby no Congresso. Agora, como a oposição fortaleceu-se, o lobby começou a tornar-se importante. E os amadores estão perdendo terreno”. (SANTOS, 1983, p. 49).

<sup>2</sup>A palavra lobby, de origem inglesa, significa corredor. O lobbying é a prática dos membros de grupos que se acercam de burocratas ou parlamentares, nos corredores do Congresso ou dos grandes hotéis onde estes se hospedam, na tentativa de influenciar-lhes as decisões.

<sup>3</sup>Para Andréa Cristina de Jesus Oliveira “Lobby é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país” (OLIVEIRA, 2004)

político aqueles que não têm acesso ao poder. Esta ideia leva a dois conceitos-chave necessários: transparência e accountability. (SANTOS et al., 2015, p.10)

Dito isso, para superar as críticas e receios dos opositores às propostas, para que a atividade de *lobby* seja exercida de maneira idônea e os grupos de pressão atinjam o fim desejado, isto é, consigam influenciar políticas públicas de maneira democrática, é fundamental que haja o *enforcement* da transparência de suas ações e *accountability* tanto por parte dos *lobbies* quanto por parte da Administração Pública.(CUNHA E SANTOS, 2015)<sup>4</sup>

Diante dessa necessidade, foram feitas diversas propostas de regulamentação da matéria<sup>5</sup>. O que tais proposições possuem em comum é a tentativa de promover, por meio da legislação, maior transparência e *accountability*.

Desde o ano de 1984 há tentativas de regulamentar, em diversos níveis, o *lobby* no Brasil. Alguns dos projetos apresentados criam apenas instrumentos que regulamentam em parte a atuação de lobistas, como o é o caso do PLS 25/1984 de autoria do senador Marco Maciel (PFL/PE), que não tenta regulamentar a atividade, mas dispõe sobre mecanismos de controle, como o registro de pessoas físicas ou jurídicas perante as Casas do Congresso Nacional para os fins que especifica. Ao mesmo tempo, também houve projetos de lei mais completos, que buscaram a regulamentação da matéria, sendo o primeiro deles o PL 1.713/2003 de autoria do deputado Geraldo Resende (PPS-MS). Ambas as iniciativas são exemplos da extensão da discussão acerca do tema, que partiram de partidos diversos e em momentos diferentes, mas que não alcançaram sua aprovação.

Até o presente, das 16 iniciativas de regulamentação da matéria – tanto as mais simples quanto as mais complexas – apenas três delas seguem em tramitação, sendo uma delas apenas a proposta de alteração do regimento do Congresso para a criação de novos credenciamentos e, a outra, um substitutivo ao PL nº 1.202/07, um dos projetos de lei que busca regular de maneira completa o *lobby*.

Portanto, atualmente, há apenas uma proposição legislativa que trata da regulamentação completa do *lobby* e que se encontra em tramitação: o PL nº 1.202/07. Apenas no ano de 2019, o referido projeto foi incluso em pauta para votação do plenário da Câmara por meio de Sessão

---

<sup>4</sup>{...} O primeiro conjunto de argumentos, favoráveis, encontra fundamento na necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais deliberação, mais transparência e mais accountability. Nesse sentido, regulamentar a atividade de lobby é visto como essencial para tornar o processo decisório e os interesses dos grupos privados e dos agentes públicos mais transparentes, permitindo assim maior participação e accountability.

<sup>5</sup>PLS 25/1984; PRC 337/1985; PLS 203/1989; PL 6.132/1990; PRC 83/1996; PRC 87/2000; PRC 203/2001; PL 6.928/2002; PL 1.713/2003; PL 5.470/2005, PL 1.202/2007, PRC 14/2011, Substitutivo 1 da CCJC ao PL 1.202/2007, PRC 103/2007 e PRC 158/2009. Fonte: Câmara dos Deputados

Deliberativa Ordinária quatorze vezes, sendo a última vez em março de 2019, em que segue tramitando em regime de urgência. Apesar de se encontrar arquivado, há outro projeto de lei que oferece relevantes contribuições à regulamentação do *lobby*. O PL nº 11.025/2018 de autoria do Dep. Jaime Martins (PROS/MG), destaca-se ao ser comparado com as outras propostas não só por tratar de maneira extensa acerca da regulamentação, mas por trazer em seu texto a implementação de um serviço *on line* para disponibilização das informações prestadas.

Este estudo tem por objetivo analisar o Projeto de Lei 1.202/07 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2007), em conjunto com o Projeto de Lei 11.025/18, que disciplinam a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão, sob a ótica das relações dos grupos de pressão com o Poder Público, inseridos no contexto de um governo pluralista, para que seja possível compreender se as propostas possuem competência para garantir a transparência e *accountability* de tais relações mediante instrumentos atuais e adequados.

Em um primeiro momento será apresentada a relação entre grupos de pressão e o Poder Público, sendo demonstrado a necessidade de se dar maior transparência a essa relação e de que forma a regulamentação do *lobby* atinge tal fim. Após, serão estudadas as propostas legislativas e de que forma os dispositivos nelas presentes procuram dar a transparência e *accountability* pretendidas. Ademais, faz-se uma reflexão acerca da falta de um dispositivo no Projeto de Lei que garanta um serviço *on line* para que o acesso às informações fornecidas pelos *lobbies* e pelo Poder Público seja universal e, assim, haja a efetividade da transparência e *accountability*. Por fim, são sugeridos como modelos os portais da Comissão Europeia e do Chile, com o intuito de elevar o Brasil ao padrão de transparência e *accountability* de países que já regulamentaram a questão.

O segundo capítulo apresenta a relação entre grupos de pressão e Poder Público, realizada por meio do *lobby*, e como essa interação compõe a democracia pluralista. O terceiro capítulo trata acerca da influência do *lobby* na formulação das políticas públicas, em que se apresenta o ciclo das políticas públicas e a influência dos grupos de pressão a partir de uma abordagem multicêntrica. Em seguida, no capítulo quatro, é feita análise de como a interação entre agentes privado e públicos, por intermédio do *lobby*, deve ser transparente e *accountable*, em que se introduz a ideia de como a regulamentação do *lobby* poderia conferir a transparência e *accountability* desejada. No capítulo cinco, inicia-se o debate acerca das propostas de regulamentação da matéria, em que se inicia com a possibilidade constitucional de regular o *lobby*, um breve panorama da experiência internacional e, por fim, sobre como os instrumentos



adotados pelos projetos de lei buscaram conferir transparência e *accountability*. O capítulo seis é destinado a reflexão acerca da importância de um serviço *on line* que permita a disponibilização de informações e o acesso universal aos dados para a democratização, transparência e *accountability* da relação entre grupos de pressão e o governo. Ainda no capítulo seis são tratados em subtópicos dois exemplos de serviços *on line* como sugestão para implementação no Brasil.

## 2 METODOLOGIA

As discussões relacionadas ao campo de políticas públicas se intensificaram após a década de 1980 em decorrência do processo de democratização. Nesse aspecto, além da arena política ter sido aberta para novos atores, setores diversos da sociedade também ganharam novos canais de comunicação e, conseqüentemente, maior abertura para exercer influência na tomada de decisão. Esta nova dinâmica tornou o jogo político ainda mais complexo, uma vez que o protagonismo das decisões não estava mais restrito aos governantes, mas sim aberto àqueles que tivessem, em alguma medida, interesse em uma determinada política pública.

Nesse contexto, apesar da democracia já ter alcançado seu marco definitivo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o acesso aos tomadores de decisão ainda permanece relativamente restrito àqueles que possuem poder econômico e alta capacidade de organização, excluindo da arena política *players* igualmente importantes e necessários para o debate político democrático apenas por não terem os meios econômicos precisos para sustentar a atividade de *lobby*.

Diante dessa inquietação, ao refletir acerca de possíveis propostas de resolução do problema, depara-se com a regulamentação do *lobby*, mais especificamente, os Projetos de Lei nº 1.202/07 e 11.025/18. Embora tais projetos de lei tenham o escopo de regular uma atividade legítima, em ambos os textos de justificação, são trazidos, explicitamente, a necessidade de conferir transparência e *accountability*. A partir disso, percebe-se que o legislador compreendeu a importância do *lobby* na influência das políticas públicas e, mais ainda, a importância dessa influência ser democrática, em consonância com os princípios constitucionais.

Perante tais questões foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa: “Como os instrumentos presentes nos Projetos de Lei nº 1.202/07 e 11.025/18, que visam regulamentar o *lobby* no Brasil, democratizam a influência na tomada de decisão das políticas públicas ao conferir transparência e *accountability* à atividade?”.

A partir da compreensão de que o Brasil está inserido em uma democracia pluralista e, portanto, a tomada de decisão não é restrita aos governantes eleitos, havendo a influência de diversos atores na formulação das políticas públicas, influência esta denominada de *lobby*, busca-se compreender, sob a ótica de um estado democrático de direito, em que medida a regulamentação do *lobby* no Brasil solucionaria o déficit de acesso aos *policy makers*.

Para tanto, o recorte escolhido para a análise foram os Projetos de Lei nº 1.202/07 e 11.025/18, que tratam de maneira completa sobre a regulamentação do *lobby*, em que se ponderou acerca dos dispositivos trazidos em ambos os PLs e como eles buscam conferir a transparência e *accountability* pretendida.

Em suma, tem-se como objetivo geral analisar as propostas de regulamentação do *lobby* a partir da medida em que pretenderam conferir transparência e *accountability* à matéria, em que se entende que, para haver um acesso mais democrático aos *policy makers*, é preciso que o acesso às informações também seja democrático.

A partir do objetivo geral, os objetivos específicos serão desenvolvidos de forma a compreender como ocorre o processo de influência na tomada de decisão das políticas públicas, qual o papel do *lobby* neste processo, quem possui acesso aos *policy makers*, se esta influência é transparente e possui a prestação de contas adequada e, por fim, como democratizar tanto o acesso ao Poder Público quanto às informações.

A presente pesquisa possui abordagem qualitativa, portanto, o objetivo não foi uma representatividade numérica, mas sim a preocupação com a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009) que, no caso em tela, refere-se a forma com que ocorre a influência nas políticas públicas e quão democrática esta influência é. Quanto à natureza, classifica-se em pesquisa aplicada, em que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos (GERHARDT, SILVEIRA, 2009).

De forma a responder o problema formulado, a pesquisa foi realizada por meio de fontes bibliográficas, em que se buscou a análise bibliográfica e documental sobre os principais temas que norteiam a pesquisa, quais sejam, democracia pluralista, grupos de pressão, *lobby*, transparência, *accountability* e políticas públicas. Para tanto, foi feita revisão de literatura com os principais autores que versam sobre os temas discutidos. Em adição, foi aplicado o método descritivo analítico no capítulo em que é feita a descrição e análise dos Projetos de Lei nº 1.202/07 e 11.025/18.

### **3 DEMOCRACIA PLURALISTA: GRUPOS DE PRESSÃO, PODER PÚBLICO E LOBBY**

A dinâmica da democracia brasileira não se restringe apenas às eleições, em que os cidadãos exercem seu direito a voto e, pelos anos seguintes, os governantes, representantes legítimos de seus interesses, tomam as decisões no âmbito do Poder Público. A realidade democrática brasileira é mais complexa, pois conta com diversos atores externos ao Poder Público, mas de igual relevância para a condução das políticas públicas. Essa relação de múltiplos atores configura o cerne principal da democracia pluralista.

A característica fundamental de uma democracia pluralista é a influência de diversos grupos e setores da sociedade nas esferas de poder. O resultado dessa influência é a formulação de políticas públicas de acordo com os interesses em jogo. Nesse sentido, explica Bentley:

O funcionamento da sociedade é o resultado do processo de luta de grupos, na qual todos buscam maximizar seus interesses. No processo governamental, os grupos de interesse são os protagonistas principais, e a competição entre os grupos, sujeita as regras do jogo redistributivo vigentes em um dado momento, que determina que políticas públicas serão implementadas. A pressão é sempre um fenômeno de grupo, indicando as disputas e resistências entre eles, e se dá de diversas formas, das batalhas e revoltas até a argumentação racional e a moralidade sensível, levando tanto os movimentos humanitários quanto à corrupção política. (BENTLEY, 1994)

Com o advento da democratização, ocorreu maior abertura para a atuação de grupos de interesse e grupos de pressão no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Com a democratização, uma série de agentes, pouco acostumados com o novo modelo de participação e carentes de canais de representação política, aderiram ao lobbying como forma de pressionar os decisores em favor de seus interesses, o que ganhou visibilidade no período de atuação da Assembleia Nacional Constituinte. Em um regime democrático, a atuação dos grupos de pressão é essencial, uma vez que garante e defende efetivamente os interesses de minorias que o regime representativo não tem condições de abarcar. O fortalecimento do Congresso Nacional como esfera decisória foi vital para esse processo. Segundo declaração do lobista Alexandre Paes dos Santos à revista Senhor de 31/8/1983, o lobby tende a se expandir com o fortalecimento da influência dos representantes eleitos. Segundo ele, “há 20 anos, não há lobby no Congresso. Agora, como a oposição fortaleceu-se, o lobby começou a tornar-se importante. E os amadores estão perdendo terreno”. (SANTOS, 1983).

Ainda sobre a importância da influência dos grupos:

A atuação dos grupos de pressão ou de interesse é fator fundamental para a compreensão do sistema político, em vista da forma como tais atores influenciam as decisões no campo das políticas públicas e os meios que empregam ou podem empregar para essa finalidade. Essa atuação é, inclusive, um fator que impõe aos governos e aos parlamentos a revisão e adaptação dos mecanismos institucionais de participação, não somente em face da heterogeneidade dos interesses e dos grupos que os defendem, como da necessidade de evitar-se as disfunções associadas à natureza das disputas entre os grupos na sociedade. (SANTOS, 2015)

Embora conceitos similares e muitas vezes confundidos entre si, “grupos de interesse” e “grupos de pressão” são diferentes quanto ao que se referem, embora esta classificação não seja uníssona na doutrina. Em síntese, os grupos de interesse são qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, apresenta reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são consequências daquelas atitudes. (TRUMAN, 1971)<sup>6</sup>.

Como o próprio nome indica, são todos aqueles que demonstram algum interesse nas políticas públicas que estão sendo elaboradas pelo Poder Público, sem necessariamente influenciar neste processo de formulação, pois a partir do momento que a influência é exercida, se caracteriza a pressão. Todo grupo de pressão é um grupo de interesse, distinguindo-se de sua forma inicial pelo fato de pretender influenciar o processo decisório. (ARAGÃO, 1994).

Genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (...) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. (PEREIRA, 2001)

Para o estudo das relações de *lobby*, portanto, o conceito principal é o de grupo de pressão<sup>7</sup>, tendo em vista que o escopo principal do *lobbying* é a influência em um certo processo decisório.

Após identificar o papel dos grupos de interesse na democracia pluralista, esbarra-se no conceito de *lobby*, nome dado à ação de influência realizada pelos grupos de pressão. Ocorre que, a atividade de *lobby*, não só no Brasil, mas também internacionalmente, é alvo de preconceitos e confusões, sendo muitas vezes associado à corrupção, ao tráfico de influências e a atividades escusas. Andréa Cristina de Jesus Oliveira traz um conceito interessante para tal fenômeno, em que chama de “a face negativa do *lobby*”.

O estigma que o *lobbying* carrega está relacionado ao fato de a atividade aparecer associada a escândalos, a licitações direcionadas, propinas e obras superfaturadas. E os protagonistas dessas histórias, no Brasil e no exterior, tem sido na maioria das vezes empresas e autoridades públicas. Esses fatos reforçam a imagem do *lobby* como ilegítimo e ilegal. (OLIVEIRA, 2004).

Em decorrência dessa “face negativa”, a correta contextualização do termo adquire uma importância ainda maior. Dessa forma, *lobby* pode ser conceituado como uma atividade de

---

<sup>6</sup> No original: “‘interest group’ refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes”. (TRUMAN, 1971)

<sup>7</sup> A pressure group may therefore be defined narrowly as an organization which seeks to influence a comparatively small range of public policy without itself seeking to govern. (SIMPSON, 1999).

exercer pressão sobre algum poder da esfera política para influenciar na tomada de decisões do poder público em prol de alguma causa ou apoio.

Ainda nesse sentido, temos que *lobbying* é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país. (OLIVEIRA, 2004). Podemos, ainda, conceber *lobbying* como saber especializado e representação técnica, pois enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político. (GRAZIANO, 1994).

Outro termo semelhante ao *lobby* é o processo de *advocacy*. Embora os termos se refiram a processos diferentes, ambos são similares na medida em que dizem respeito ao à influência nas políticas públicas. Nesse sentido, é possível compreender *advocacy* como sendo:

Defesa e argumentação em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, mas, compreendendo (...) seu significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade. (LIBARDONI, 2000)

Tendo em vista os conceitos supracitados, o artigo seguirá a partir da ideia de *lobby* como a organização e a operação de um eficiente canal de informações de mão dupla, entre a entidade que o apropria e o setor do poder que focaliza. (LE MOS, 1998).

Outra questão que permeia a discussão do relacionamento dos grupos de pressão com o governo ocorre quando o Poder Público não possui o conhecimento especializado necessário para a tomada de decisão acerca de questão específica, enquanto os grupos de pressão, por frequentemente possuírem melhores recursos e mais conhecimento de causa sobre a situação discutida, podem oferecer maior embasamento para que a tomada de decisão seja feita da melhor forma.

O cenário é composto, de um lado, por um governo eleito, com a legitimidade para a tomada de decisão e, do outro, por grupos de pressão com maior aprofundamento sobre as questões a serem decididas. Esse panorama representa a dinâmica das influências de um governo pluralista que, por meio do *lobby*, se complementa e se auxilia para a melhor ação governamental.

Sob a ótica pluralista, a influência dos grupos de pressão no processo decisório é de suma importância para a democracia liberal, em especial por intermédio do *lobby*. Apesar do inegável benefício da troca de informações entre partes privadas e governo, é imprescindível

que haja a *accountability* e transparência dessa atividade, de forma que se garanta que ela ocorra da maneira mais democrática possível.

#### 4 INFLUÊNCIA DO LOBBY NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para compreender o processo de influência por meio do *lobby* nas políticas públicas é preciso entender, primeiro, no que consiste uma política pública e, em segundo, qual o seu ciclo de formação. Após essa conceituação será compreensível o funcionamento das engrenagens da democracia pluralista e da ação dos grupos de pressão na tomada de decisão.

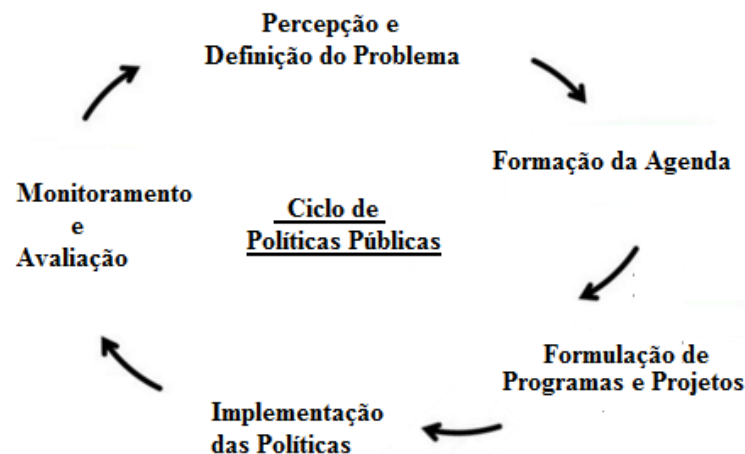
Por “política pública” é possível compreender uma série de definições:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porque e que diferença faz. (SOUZA, 2003)

A partir da definição de Dye (1972), em que política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer, é possível prosseguir para a análise de como os grupos de pressão influenciam nessa ação ou omissão governamental.

A ação governamental ocorre de maneira estruturada, em que se pode traduzir, de maneira exemplificativa, no ciclo das políticas públicas. Como aponta Raeder (2014), o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. Nesse sentido, o ciclo das políticas públicas se inicia com a percepção e definição dos problemas, seguida da formação da agenda decisória, da formação de programas, implementação das políticas e, por fim, do monitoramento e avaliação das ações:

**Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas**



Fonte: ResearchGate (VASCONCELOS, SILVA, ROTTA; 2016)

A percepção e definição do problema, considerada o marco inicial do ciclo das políticas públicas, consiste na identificação de um problema – dentre os vários presentes na sociedade – como uma questão prioritária que pode vir a ser alvo de uma política pública:

Dentre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, alguns deles são percebidos como mais prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político. Esta é a questão central da etapa de definição de problemas, que é permeada tanto por critérios técnicos, marcados pela construção de indicadores que apontam a urgência de determinadas ações, como por circunstâncias decorrentes de situações de emergência (epidemias, catástrofes naturais, etc.). Além disso, o feedback das políticas em curso pode também ser uma fonte para a definição de problemas, a partir das falhas ou ajustes necessários para o aprimoramento dos programas ou projetos. Grande parte dos problemas existentes não avança para a agenda decisória, considerando os escassos recursos públicos que viabilizam as soluções. (SOUZA, 2006)

Após identificar um problema, passa-se a próxima etapa, denominada formação da agenda, também chamada de *agenda-setting*. O processo de formação de agenda de políticas governamentais traz à tona a maneira pela qual, num determinado momento, uma questão específica se torna importante, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. (ALVES; AZEVEDO; LOPES, 2016)

A formulação de programas e projetos é a parte criativa de uma solução para o problema anteriormente inserido na agenda. Na definição de Howlett e Mukherjee (2017):

Formulação é o estágio da produção de políticas em que uma variedade de opções disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública.

Já a implementação pode ser compreendida como:

Um processo que se volta essencialmente para examinar as estruturas práticas e o comportamento burocrático no momento em que a administração pública age buscando atender diretrizes legislativas ou executivas. O processo de implementação de políticas públicas pode ser entendido como o que acontece depois que um projeto se transforma em lei. Entretanto, é necessário considerar também que a natureza, o alcance e a efetividade da implementação vão ser influenciados pela aceitação política de um curso de ação preferencial. (PEDONE, 1986)

Por fim, há o monitoramento e a avaliação da política pública implementada, que consiste na análise se o programa implementado alcançou os fins desejados, isto é, sanou o problema previamente identificado. O monitoramento tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento (Jannuzzi, 2009).

Acerca da influência no processo de formulação das políticas públicas, umas das abordagens possíveis é a multicêntrica. Em síntese, a abordagem multicêntrica reconhece a participação de grupos de interesse externos ao governo na formulação das políticas públicas:

Na abordagem multicêntrica, admite-se o protagonismo de organizações privadas, não governamentais, na constituição das políticas públicas. Nesta perspectiva é reconhecida a existência de vários centros de decisão no processo de formulação da política, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas. É o protagonismo no processo decisório, que envolve a formulação de uma política pública, que distingue as abordagens assinaladas. Isto é, na perspectiva estatista é admitida a participação de entes privados, ou não governamentais, na fase de implementação ou avaliação, por exemplo. Contudo, não caberia a tais entes a liderança na constituição da política pública. Dentre as argumentações da abordagem multicêntrica, está o fato de a política pública ser definida como tal pelo fato de buscar resolver um problema público, sendo secundário o fato de ter como protagonista da ação um ente estatal ou não. (SECCHI, 2013, p.3-5) apud (SOUZA 2003)

É a partir do pressuposto que agentes privados atuam no processo de formação das políticas públicas que a atividade do *lobby* ganha notoriedade:

O lobby deve ser entendido como a defesa dos interesses junto dos membros do poder público, com o objetivo de influenciar e obter benefícios nas decisões políticas referentes às diferentes políticas públicas. Deste modo, o lobby centra sua atuação no momento prévio à tomada das decisões políticas. Isto é, a sua atividade desenvolve-se nas etapas que antecedem a decisão política final, quer ocorra no âmbito do poder executivo, quer no poder legislativo (VEIGA, 2015)

Segundo Veiga (2015), portanto, o foco da influência dos grupos de pressão é no momento prévio a tomada de qualquer decisão relacionada a formulação das políticas pública, desse modo, levando em consideração o ciclo das políticas públicas, a etapa com maior relevância para os lobistas é a *agenda-setting*.

Em *Agenda Building as a Comparative Political Process*, Cobb, Ross e Ross (1976) propõem a existência de três modelos distintos pelos quais as questões presentes na agenda sistêmica passam para a agenda governamental. Intitulada como “outside initiative model, accounts for the process through which issues arise in nongovernmental groups and are the expanded sufficiently to reach, first, the public agenda and, finally, the formal agenda” (COBB, ELDER, ROSS, ROSS, 1976, p.



127). Entendida como o modo predominante de ascensão à agenda governamental em sociedades liberais e igualitárias, o modelo se aplica a situações em que um grupo fora da estruturado governo inicialmente articula uma questão/problema e tenta expandir o interesse desse assunto para outros grupos, buscando mobilizar a população para ganhar um lugar na agenda pública e, por meio de pressão, levar o tema ao conhecimento dos tomadores de decisão, forçando, assim, a entrada da questão na agenda governamental. Nesse caso, as demandas são articuladas em termos genéricos de forma a garantir a expansão da questão nas primeiras agendas. Conforme os autores, a baixa especificidade inicial de uma questão auxilia na expansão do conflito e na chegada à agenda governamental. (BRASIL, CAPELLA, 2015) (grifo nosso)

A partir da compreensão de que a política pública é a principal forma de atuação governamental e, portanto, é por meio dela que o Estado age perante a sociedade, o processo de influência exercido por meio do *lobby*, notadamente no *agenda-setting*, ganha contornos ainda mais relevantes. O relacionamento constante e multilateral de diversos grupos de pressão nas políticas públicas inaugura o debate acerca de como esse processo deve ser amplamente divulgado para toda a sociedade, com especial destaque a troca de informações ali realizadas.

## 5 DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

O cenário acima descrito traduz em linhas gerais a dinâmica do processo de influência na democracia brasileira, no entanto, a forma que este processo se dá na prática possui diversos nuances. Apesar da legitimidade da atividade de *lobby*, o acesso aos tomadores de decisão não é democrático, em especial por dois fatores: o alto custo econômico da atividade e a falta de transparência.

*Lobby* é uma atividade custosa, que demanda a contratação de profissionais, o trabalho de escritórios especializados, além de custos externos como viagens, hospedagem, entre outros. Além do fator econômico, outro ponto que torna esta atividade segregada é a assimetria de informação. Mesmo não sendo uma atividade escusa, a falta de visibilidade sobre quem está atuando ou o que está sendo discutido no âmbito público, aliada às naturais barreiras econômicas, geram ainda mais insegurança e segregação, não apenas por excluir da disputa de interesses os grupos menores e com menos poder de acesso aos *policy makers*, mas também por possibilitar certa abertura para prática de atos corruptos.

Nas sociedades onde existe pouca transparência nos atos da administração pública são comuns as práticas paternalistas, clientelistas, corrupções e outras formas de utilização dos bens públicos para atingir interesses particulares. Por esta razão, esforços têm sido empregados com mais frequência na tentativa de promoção de uma maior transparência das ações governamentais. Isso ocorre porque a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitem a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo dos abusos que podem ser cometidos (STIGLITZ, 2002).

Pelo exposto, é possível compreender que a discussão da regulamentação do *lobby* deve pautar-se sobre a perspectiva da transparência e *accountability*, tratando, por consequência, da disponibilização das informações. Nesse sentido, tanto o Projeto de Lei 1.202/07, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP), quanto o Projeto de Lei 11.025/18, do Deputado Jaime Martins (PROS/MG), dispuseram em suas justificativas tal perspectiva.

Na justificação do Projeto de Lei 1.202/07 há referência, entre outros pontos, ao objetivo de conferir maior transparência à atividade de *lobby* e também de *accountability* dessa ação:

A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do “lobby” no Parlamento. Para muitos, o “lobby” é da essência da democracia, possibilitando que, com **transparência** os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança. (grifo nosso)

Já o Projeto de Lei 11.025/18 dispõe que:

É preciso, portanto, estabelecer regras de conduta e de **transparência** à atividade do lobby, com o objetivo de garantir que as inevitáveis interações entre agentes públicos e privados ocorram sob a égide dos princípios da moralidade e da legalidade. Entre as diversas medidas de transparência e publicidade incorporadas nesta proposição, destacam-se (i) a necessidade de credenciamento do agente de relações governamentais perante o órgão ou entidade responsável pelo controle de sua atuação e (ii) a criação de um formulário de agendamento de audiências online, assegurado o acesso público das solicitações e seu deferimento. (grifo nosso)

Transparência é um conceito que permite diversas interpretações a depender do contexto, no entanto, para o objeto do artigo, a transparência diz respeito à disponibilização de informações derivadas da prestação de contas dos sujeitos que compõem a relação de *lobby* para que haja o efetivo controle dessa atividade por parte dos cidadãos, outros grupos de pressão e da própria Administração Pública.

Para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e, assim, quando tornadas públicas, possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas (BOBBIO, 1987).

No que diz respeito ao *accountability* a justificação do Projeto de Lei 1.202/07 dispõe que:

Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, **sujeitos ao controle da própria sociedade**. Por isso, em países que há mais tempo se preocuparam com a regulação das atividades de “lobby”, os instrumentos de controle são rigorosos. No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam regularmente no “lobby”, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Veda-se o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para Congressistas como instrumento de “corrupção” e asseguram-se meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo.

O Projeto de Lei 11.025/18 previu:

Art. 2º O exercício da atividade disciplinada nesta Lei orientar-se-á por princípios éticos e morais e, especialmente, pelos seguintes princípios:

I – legalidade, ética, moralidade e probidade administrativa;

II – transparência e publicidade dos atos;

III – **prestação de contas**; (grifo nosso)

Portanto, outro conceito central é a ideia de *accountability*.

A palavra responsabilização é uma expressão que tenta traduzir a noção inglesa de *accountability*, a qual não tem um equivalente direto nos idiomas latinos. Sem embargo, ao utilizar esse termo, modificou-se em parte o sentido da *accountability* para referir-se tanto ao dever da Administração Pública de prestar contas frente a sociedade como ao direito dos cidadãos de controlar a ação do governo. (SANTOS, 2004)

Ainda sem tradução exata para o português, pode ser compreendido, em síntese, como prestação de contas. De forma mais aprofundada traz Peruzzotti:

*Accountability refers to the ability to ensure that public officials are answerable for their behavior, in the sense of being forced to inform and justify their decisions and of being eventually sanctioned for those decisions. (PERUZZOTTI, 2006, p. 45)*

Também pode ser definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas (JARDIM, 1999)

Os dois conceitos – transparência e *accountability* – relacionam-se entre si. É possível afirmar que um não existe sem o outro, e ambos são essenciais para o controle social do Estado por parte da sociedade.

Nesse mesmo sentido, a construção de capacidades estatais não pode prescindir do princípio da transparência: maior abertura e compartilhamento de informação torna o público mais capaz de decidir e fazer as escolhas políticas, aumenta a *accountability* dos governos e reduz o âmbito da corrupção. Maior transparência é também essencial para a economia: melhora a alocação dos recursos, reforça a eficiência e as perspectivas de crescimento econômico. Informação assimétrica nos mercados, por sua vez, aumenta os custos de transação e provoca as falhas do mercado. (PROJETO DE LEI 11.025/18)

## **6 INSTRUMENTOS ADOTADOS PELOS PLS 1.202/07 E 11.025/18 PARA CONFERIR TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY**

Antes da análise dos referidos projetos, cuja escolha foi justificada<sup>8</sup> na introdução, será feita breve reflexão sobre a regulamentação da matéria sob a ótica de sua constitucionalidade:

---

<sup>8</sup> Até o presente, das 16 iniciativas de regulamentação da matéria – tanto as mais simples quanto as mais complexas – apenas três delas seguem em tramitação, sendo uma delas apenas a proposta de alteração do regimento do Congresso para a criação de novos credenciamentos e, a outra, um substitutivo ao PL nº 1.202/07, um dos projetos de lei que busca regular de maneira completa o *lobby*. Portanto, atualmente, há apenas uma proposição legislativa que trata da regulamentação completa do *lobby* e que se encontra em tramitação: o PL nº

Embora não haja uma regra diretamente associada à atividade do *lobby*, alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988, mormente os constantes do seu art. 5º, que cuida dos direitos e deveres individuais e coletivos, dizem respeito à atuação dos grupos de pressão. É assim que a Carta Magna garante a plena liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar (inciso XVII), ao tempo em que veda a interferência estatal no seu funcionamento, que não necessita de nenhum tipo de autorização (inciso XVIII). Em seguida, ainda referente às associações, o inciso XXI do art. 5º estipula que essas entidades podem representar seus afiliados judicial ou extrajudicialmente quando expressamente autorizadas. Por fim, traga-se à baila o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII) e o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea "a"). Tais dispositivos parecem evidenciar a legitimidade da atuação do lobista dentro dos órgãos públicos. Todavia, não encontramos no nosso sistema jurídico infraconstitucional uma legislação ajustada e compatível com essas garantias fixadas constitucionalmente e capaz de regulamentar a atividade de forma ampla, transparente e adequada. (LIBARDI, 2012)

Constata-se que a possibilidade de regulamentação do lobby está em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e possui suas balizas assentadas na norma constitucional.

A experiência internacional demonstra que, ao regular a matéria, também se buscou a baliza constitucional-principiológica que norteia as democracias pluralistas, qual seja, a liberdade de expressão, de associação, o direito de acesso à informação e, principalmente, do pluralismo político e influência da sociedade como um todo na tomada de decisão.

Ao analisar a forma com a qual outros países legislaram acerca do *lobby* percebe-se que há vários níveis de regulamentação da matéria, em que legislações se preocuparam em dispor sobre todos os pontos que tangenciam a relação de grupos de pressão com o Poder Público, como foi o caso dos Estados Unidos, considerado um *benchmark* da regulamentação do *lobby* e também o país com a legislação mais restritiva quanto ao acesso de agentes privados aos *policy makers*:

[...] No âmbito dos Estados, no início dos anos 1950, 38 Estados já tinham as suas leis, em graus variados de rigor e eficiência; em 1988, todos os cinquenta Estados já tinham leis aprovadas, resultantes, em grande parte, do movimento de reforma dos anos 1970 provocado pelo escândalo Watergate. O Estado da Pensilvânia teve sua lei, vigente desde 1998, considerada inconstitucional por um tribunal estadual e, frente à recusa da Suprema Corte do Estado em 2002 de apreciar recurso contra a decisão, permanece, até este momento, sem uma nova legislação, embora o Senado estadual e o Governador do Estado tenham adotado regras internas, em cada caso, para exigir o registro e publicidade das atividades de lobby. (DOS SANTOS, 2007)

Nesse sentido, a legislação americana buscou regular a matéria em vários níveis:

---

1.202/07. Apenas no ano de 2019, o referido projeto foi incluso em pauta para votação do plenário da Câmara por meio de Sessão Deliberativa Ordinária quatorze vezes, sendo a última vez em março de 2019, em que segue tramitando em regime de urgência. Apesar de se encontrar arquivado, há outro projeto de lei que oferece relevantes contribuições a regulamentação do *lobby*. O PL nº 11.025/2018 de autoria do Dep. Jaime Martins (PROS/MG) se destaca ao ser comparado com as outras propostas não só por tratar de maneira extensa acerca da regulamentação, mas por trazer em seu texto a implementação de um serviço *on-line* para disponibilização das informações prestadas.

Apesar das dificuldades em alcançar a “legislação ideal” e das tentativas ainda em fase de discussão e negociação, a regulamentação das atividades de lobby têm sido implementada nos EUA, tanto no plano federal quanto no plano estadual, sob a perspectiva de submeter essas atividades a um escrutínio da sociedade, por meio da imposição de limites éticos ao seu comportamento e do cumprimento de regras de registro, transparência e comunicação de suas atividades. (DOS SANTOS, 2007)

Os Estados Unidos pautaram a regulamentação do *lobby* de forma mais restrita pois possuíam entre os objetivos principais o combate à corrupção e, conseqüentemente, a transparência da relação dos lobistas com as autoridades públicas:

Sem uma legislação dessa natureza, certamente seria muito mais complicado identificar, mensurar e avaliar o peso dos interesses, e até mesmo identificar os objetivos que buscam por meio de sua atuação. Assim, a partir da experiência dos EUA, é forçoso concluir que uma legislação que contribua para ampliar a transparência e accountability estará contribuindo para reduzir a corrupção, mas não será suficiente para combatê-la se, ao final, não estiverem dadas as condições para a sua aplicabilidade. (DOS SANTOS, 2007)

Em contrapartida, há países que optaram por regular apenas pontos específicos da relação dos lobistas com o Poder Público, com característica de legislações menos restritas, a exemplo do Chile, primeiro país da América Latina a aprovar uma legislação de transparência sobre a atividade de *lobbying*. O foco da legislação chilena foi a transparência dessa relação, em que foi adotado um sistema *on line* chamado Plataforma Ley del Lobby, pelo qual a população tem acesso à agenda das autoridades públicas, viagens e doações recebidas:

O Chile optou por uma forma simples e eficiente para dar transparência. A ideia tradicional do famoso “crachá de lobista” foi substituída por um registro on-line da reunião. A autoridade pública deve preencher numa plataforma dados básicos sobre quem, onde, quando e com que finalidade o encontro ocorreu. O Consejo para a Transparencia disponibiliza em seu site uma lista de pessoas e organizações que já realizaram reuniões ou audiências com autoridades e servidores públicos. Os dados ficam publicados e acessíveis a todo cidadão e o registro não for feito no prazo, a autoridade pode ser multada. Os agentes privados também podem colaborar complementando ou retificando informações para o Consejo. (GALVÃO, 2019)

As propostas de regulamentação do Brasil se aproximam mais do modelo estadunidense no sentido de disporem sobre a matéria de forma mais restrita. A discussão acerca da necessidade ou não da regulamentação do *lobby* e, caso haja a regulamentação, se esta deve ser feita de maneira completa ou apenas sobre pontos específicos, deve ser realizada com profundidade e sempre considerar as especificidades do caso concreto. O presente artigo não possui como objetivo adentrar nessa questão, tendo em vista que, independente da maneira como a qual a regulação seja feita, o foco deve ser sempre a transparência e *accountability*. É sob tal ótica que a análise dos dispositivos trazidos pelos PLs 1.202/07 e 11.025/18 será feita.

Ao analisar o inteiro teor de ambos os projetos, constata-se a preocupação dos legisladores em relação às questões que envolvem transparência e *accountability*. A seguir, irão ser analisados os dispositivos trazidos em cada um dos Projetos de Lei.

Consciente da necessidade de elucidar o melhor possível o termo “*lobby*” de maneira a diferenciar a atividade legítima de outras atividades criminosas com as quais possa ser confundido, o Projeto de lei 1.202/07 trouxe em seu artigo 2º, inciso VI que:

Considera-se lobby ou pressão o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros.

Já o Projeto de Lei 11.025/18 foi mais sucinto, e conceituou *lobby* como “toda ação lícita de defesa de interesse que possui como objetivo final a tomada de uma decisão de autoridade pública.”

Como dito, antes da adoção de qualquer medida que vise regular a atividade, é preciso realizar uma definição precisa do que é considerado *lobby* para os fins da lei, de forma a afastar qualquer ambiguidade ou possibilitar interpretações errôneas acerca da atividade. Passada a questão da definição, é possível seguir para a análise dos instrumentos trazidos nos projetos.

O PL 1.202/07 prevê o cadastramento dos profissionais do *lobby* em seu artigo 3º:

As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.

Já o PL 11.025/18 prevê semelhante instrumento em seu artigo 11:

O agente de relações governamentais deverá credenciar-se perante o órgão ou entidade responsável pelo controle de sua atuação, no âmbito do Poder Legislativo ou Judiciário, ou da Administração Pública direta ou indireta do Poder Executivo.

O cadastramento de pessoas físicas e jurídicas no âmbito da Administração Pública Federal é um procedimento presente na maioria das legislações internacionais que regulamentam o *lobby*, inclusive nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS PUBLIC LAW, 1995), país pioneiro na regulamentação da matéria e utilizado como referência para leis semelhantes em diversos países.

Public Law 104-65 – Dec. 19. 1995. Sec. 4. Registration of Lobbyists. (1) General Rule: No later than 45 days after lobbyist first makes a lobbying contact or is employed or retained to make a lobbying contact, whichever is earlier, such lobbyist (or, as provided under paragraph (2), the organization employing such lobbyist), shall register with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives.

No que tange à prestação de contas, o artigo 7º do PL 1.202/07 traz algumas providências que devem ser tomadas por parte dos credenciados:

Art. 7º As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

O PL 11.025/18 também dispôs acerca da obrigatoriedade de prestar contas:

Art. 12. Sob pena de descredenciamento, o agente de relações governamentais deverá encaminhar ao órgão de controle interno do órgão onde atue, até o dia 31 de janeiro de cada ano, relatório discriminando, relativamente ao exercício findo em 31 de dezembro do ano anterior:

I – sua lista de clientes com interesses no órgão onde atue; II – suas atividades realizadas no período em referido órgão; III – natureza das matérias de seu interesse; IV – os valores recebidos e gastos realizados no exercício anterior relativos à sua atuação junto a órgãos e entidades da Administração Pública, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Além do cadastramento e da prestação de contas anual, o PL 11.025/18 deu um passo à frente comparado ao PL 1.202/07. Houve a preocupação por parte do legislador na forma com que as informações seriam disponibilizadas:

Art. 7º A divulgação das informações referentes ao formulário de agendamento de audiências online estará à cargo do portal do Governo Eletrônico do respectivo ente e dos sítios oficiais na internet dos serviços de informação ao cidadão dos órgãos e entidades, atendendo aos seguintes requisitos, entre outros:

I – Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de maneira objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – Possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III – possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV – Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V – Garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VI – Indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VII – garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. [...]

Art. 19. Fica criado no âmbito do Poder Legislativo federal o Cadastro Nacional de Relacionamento Governamental – CNRG, que reunirá e dará publicidade aos dados de agentes de relações governamentais e às interações havidas entre estes e autoridades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei. (grifo nosso)

Os Projetos de Lei ainda preveem outros instrumentos para garantir a regulamentação da matéria de forma completa, entretanto, os dispositivos anteriormente citados são os principais em relação à transparência e *accountability* do lobby.

## 7 SERVIÇO ON-LINE

Como já disposto no presente trabalho, os dois principais impasses para tornar o processo de influência acessível é o alto custo da atividade de *lobby* em conjunto com a falta de transparência. Diante disso, a forma que as informações serão disponibilizadas adquire uma importância ainda maior.

Atualmente, não há como tratar de disponibilização de informações de maneira dissociada da própria tecnologia da informação, em especial quando já há uma legislação que determina a divulgação *on-line* de dados correlacionados ao Poder Público.

Conforme a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, temos:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:  
I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;  
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;  
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;  
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;  
V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O uso da tecnologia da informação entra como protagonista para a divulgação da prestação de contas tanto por parte do Poder Público quanto por parte dos lobistas. Nesse cenário, pode-se destacar três tendências principais a afetar a administração pública e a governança eletrônica: a disseminação da tecnologia da informação, o aumento da conectividade e a convergência de várias tecnologias. (VAZ, 2002)

Diante dessa tendência, é forçoso que faça parte do debate a inserção de um serviço *on-line* como meio de conferir a efetiva transparência arguida tanto no Projeto de Lei 1.202/07 quanto no Projeto de Lei 11.025/18 e em quase todas as demais propostas legislativas.

Embora os projetos tenham dado grandes passos em direção ao que se espera com a regulamentação do *lobby*, qual seja, dar maior transparência e permitir a prestação de contas para essa atividade, o PL 1.202/07 fica aquém no que se refere ao acesso efetivo a tais informações ao não trazer em seu texto nenhum dispositivo que garanta o acesso de maneira universal aos dados de cadastramento e às prestações de contas fornecidas.

Santos et al. (2018), ao analisar de maneira comparada as propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil (SANTOS E CUNHA, 2015), comparam as iniciativas de regulamentação utilizando a metodologia do indicador denominado *CPI score*, desenvolvido pelo *The Center for Public Integrity*, que permite a análise de forma comparada em dois aspectos relevantes: o



grau de regulamentação que cada proposta prevê e a atenção dada pelos legisladores às diferentes dimensões que a regulamentação da atividade pode abarcar.

O foco do estudo realizado no âmbito do Ipea é a comparação das legislações no que tange ao nível de regulamentação, em que quanto mais pretensões regulamentadoras, maior a pontuação no *CPI score*. Embora o estudo foque no grau de regulamentação, ele traz alguns dados importantes sobre as propostas legislativas feitas, dentre eles, a falta de um serviço *on line*, previsto em lei que permita o acesso de maneira universal aos dados.

Uma das dimensões analisadas no estudo é o "acesso ao público" e visa a verificar a facilidade de acesso à informação por parte da sociedade. Aspectos como o custo da informação, sua disponibilidade na WEB e a periodicidade da atualização da informação são os mais importantes nessa dimensão. (SANTOS et al., 2018)

Conforme citado anteriormente, inclusive na justificação dos projetos, um dos principais motivos para a regulamentação do *lobby* é conferir maior transparência para tal atividade. No entanto, sem que haja um serviço *on line* de disponibilização dos dados providos por parte dos grupos de interesse a regulamentação não atingirá o fim desejado. Vale ressaltar que o estado da arte no momento da propositura legislativa já vislumbrava uma tecnologia digital capaz de atingir tal demanda, tendo em conta que no ano de 2007 o governo eletrônico já era uma realidade no Brasil.

O acesso *on line* às informações diminui os gastos por parte do Estado e dos demais grupos de pressão – em especial os menos organizados e com menor poder econômico – e torna a informação disponível para a sociedade e outros interessados. Esse conjunto de fatores é essencial para cristalizar o debate democrático sobre os temas a serem decididos na esfera das políticas públicas.

Para Lopes (2007):

As políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa.

Nesse quesito, o Projeto de Lei 11.025/18 foi exitoso. A proposta mais recente de regulamentação do *lobby*, o que explica sua preocupação com a inserção de um serviço *on-line*, dispõe que o registro dos encontros entre partes privadas e Administração Pública dar-se-á por meio de um agendamento *on-line*. Além do registro *on-line*, as informações deverão ser disponibilizadas nos portais eletrônicos, garantindo acesso universal aos dados e atualização constante. Um ponto de destaque é que o autor da proposição, além de dispor sobre o serviço

on-line, também trouxe na proposta, especificamente em seu artigo 7º, as ferramentas que o portal deveria conter para maximizar o aproveitamento dos dados disponibilizados:

- I – Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de maneira objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II – Possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III – possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV – Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V – Garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI – Indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e
- VII – garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. [...]

Nesse ponto, encontra-se parte da solução para os dois maiores problemas que tangenciam a ação de influência no Brasil, qual seja, a assimetria de informação<sup>9</sup> e seu alto custo. Isso porque, com a possibilidade de agendamentos *on-line* e, ainda, com a disponibilização de tais informações, tanto os demais grupos de pressão, quanto a Administração Pública e a sociedade civil, terão acesso ao processo de articulação que ocorre no Poder Público sem despende de altos custos para obter a informação, além de permitir compreender o cenário político com maior transparência para que, assim, da parte dos demais grupos de pressão, seja possível também planejar sua estratégia.

Importante ressaltar que, com exceção ao Projeto de Lei 11.025/18, não está presente em nenhuma das proposições legislativas de regulamentação do *lobby* a implementação de um serviço *on-line* público e universal para realização do cadastro dos lobistas e divulgação das informações, inclusive no Projeto de Lei 1.202/07, que, atualmente, é o único em tramitação.

A necessidade de disponibilização das informações não é um problema exclusivo da atividade de *lobby*, tanto é que a Lei 12.527 de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação, visa regular tal acesso. Já reconhecendo a inevitabilidade, no momento atual, de dispor de informações de maneira *on line*, a lei prevê em seu artigo 8º, §2º que:

- Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
- § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

---

<sup>9</sup> A assimetria de informação descreve o fenômeno segundo o qual alguns agentes econômicos têm mais informação do que sua contrapartida, moldando um cenário incerto e inseguro. Nessa concepção, o grau de incerteza pode assumir a forma contingencial (ações aleatórias da natureza e do mercado consumidor), e de assimetria de informação, desconhecimento por um tomador de decisão das informações possuídas pelos outros agentes envolvidos na transação (Williamson, 1985)

Em consonância com o disposto na Lei de Acesso à Informação e também como forma de cumprir com o escopo pretendido, um serviço *on line* que garanta a divulgação das informações é fundamental. Apesar do projeto de regulamentação do *lobby* no Brasil ser recente em comparação a outras legislações internacionais e, conseqüentemente, o portal *on line* para prestação das informações também o ser, com a tecnologia atual e as referências certas, é possível já oferecer um serviço de alto padrão, como a exemplo do serviço *on line* da Comissão Europeia e do Chile.

O capítulo seguinte será dedicado à apresentação de dois modelos de serviço *on line* a título de sugestão de possíveis sistemas a serem adotados pelo Brasil de forma a alcançar o objetivo principal da regulamentação da matéria.

## **7.1 Sistemas de Serviço *on-line*:**

### **7.1.1 Comissão Europeia**

A Comissão Europeia, em 2012, ano da criação de seu Portal da Transparência, já se encontrava preocupada com a necessidade de disponibilização das informações prestadas pelos grupos de pressão, pois já reconhecia que um sistema democrático e legítimo conta com a participação dos cidadãos:

As decisões tomadas a nível da UE afetam milhões de cidadãos europeus, pelo que devem ser tomadas de forma tão transparente quanto possível. As instituições europeias interagem com uma vasta gama de grupos e organizações representativas de interesses específicos. Trata-se de uma parte legítima e necessária do processo decisório, com vista a garantir que as políticas europeias refletem as necessidades reais dos cidadãos. O processo de tomada de decisão deve ser transparente, a fim de permitir um controlo adequado e assegurar a responsabilização das instituições europeias. O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com que interagem. (EUROPA.EU, 2020)

Diante disso, é possível perceber que a Comissão Europeia possui os mesmos interesses do Brasil no que tange conferir transparência à atividade de *lobby*, motivo pelo qual ofereceu em seu Portal da Transparência uma série de ferramentas para atingir tal objetivo.

Portanto, um modelo de serviço *on line* que pode ser usado como referência para o Brasil é o utilizado no âmbito da Comissão. Com o advento da União Europeia, muitas demandas que antes eram dos países membros, agora foram deslocadas para a competência da União e, com isso, surgiu uma nova necessidade para fins de facilitar e democratizar o acesso por parte desses países membros à Comissão.

O *site* da Comissão Europeia oferece o serviço de "Registro de Transparência", como o próprio site descreve:

O registo de transparência é uma base de dados que enumera as organizações que procuram influenciar as políticas e o processo legislativo das instituições da UE. O registo dá informações sobre que interesses são promovidos, por quem e com que fundos, permitindo aos cidadãos e aos outros grupos de interesses acompanhar as atividades de lóbi e exercer um controlo público das mesmas. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020)

Ainda no sentido de garantir um debate democrático, continua:

No âmbito do compromisso da Comissão para com a transparência, os comissários, os membros dos gabinetes dos comissários e os diretores-gerais publicam informações sobre as reuniões realizadas com organizações ou profissionais independentes. As reuniões com representantes de interesses relacionadas com a elaboração e a execução de políticas na UE só podem ter lugar se os representantes de interesses em causa estiverem inscritos no Registo de Transparência da UE.

Com as informações disponibilizadas por meio do serviço *on line* de registro, a Comissão Europeia oferece em seu *site* estatísticas sobre os grupos de interesse – que são, inclusive, disponíveis também em modelo PDF – além da fácil pesquisa e acesso a quem está envolvido no processo de influência nas políticas da União Europeia.

Também é possível para qualquer pessoa, por meio do registro de transparência, desencadear um alerta ou apresentar uma queixa (preenchendo o formulário de contato correspondente) sobre o eventual incumprimento do Código de Conduta.

Todas essas ferramentas em conjunto pretendem conferir o acesso universal aos dados disponibilizados tanto pelos grupos de pressão quanto pelos países membros, a fim de que, com a transparência necessária, seja possível uma tomada de decisão mais democrática.

#### 7.1.2 Chile

No mesmo sentido está o serviço *on line* proposto pelo Chile. Conhecido como *Plataforma Ley del Lobby*, o portal chileno de disponibilização de informações permite o acesso universal aos dados compartilhados pela autoridade pública no momento do contato com o lobista.

A seguir será apresentado quadro que demonstra de maneira simplificada as informações que são dispostas na Plataforma Ley del Lobby:

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Agenda pública                   | Com individualização das pessoas com as quais a reunião foi realizada; indicação se são remunerados pelo lobby; individualização das pessoas ou organização que representam; matéria discutida e decisão que se pretende obter (veja abaixo); local, data, hora e duração da reunião e se foi presencial ou por videoconferência. |
| Viagem                           | Com identificação do destino; finalidade; custo total discriminado por item; pessoa ou organização que financiou.   |
| Doações e presentes              | Identificação da doação; data e a ocasião do recebimento; pessoa ou organização que doou.   |
| Lobistas e gestores de interesse | A lei chilena distingue o lobista do gestor de interesse. Ambos são considerados defensores de interesses, sendo que o lobista é remunerado e o gestor de interesse, não. Veja como é o formulário de solicitação de audiência.   |

Outro ponto que chama atenção na plataforma chilena é a disposição de um “*Código de Buenas Prácticas para Lobbistas*”. Dentre as disposições do código de conduta estão princípios norteadores da prática do *lobby*:

Honestidad e integridad: Los lobbistas conducirán y promoverán relaciones íntegras y honestas con los organismos de la Administración del Estado, sus clientes, los medios de comunicación y el público en general, así como con otros lobbistas.

Transparencia: Los lobbistas proveerán de información transparente y fidedigna sobre sus actividades a los órganos de la Administración del Estado, sus clientes, los medios de comunicación y al público en general, salvo aquella información que deba tener el carácter de confidencial para resguardar los intereses del cliente.

Profesionalismo: Los lobbistas admitirán su calidad de tales en sus relaciones profesionales, observando los estándares legales y éticos más altos en el ejercicio de su labor, así como las prescripciones y recomendaciones de los organismos multilaterales a los cuales el país adhiera.

Compatibilidad del interés privado y el interés público: Los lobbistas promoverán, defenderán o representarán los intereses particulares de los clientes procurando no contravenir el interés general de la comunidad.

Além dos princípios, há uma série de recomendações acerca do relacionamento com o cliente, sobre conflitos de interesse, norma vigente e notadamente o relacionamento com a autoridade pública<sup>10</sup>.

Tanto o modelo implementado pela Comissão Europeia quanto pelo Chile é propostas de resolução de grandes desafios que tangenciam a regulamentação do *lobby*, como a burocracia, os custos elevados, as barreiras de acesso e a viabilidade de cumprimento das obrigações. Como foi demonstrado, ambas as plataformas conferem acesso universal aos dados, além de permitirem, de maneira intuitiva e facilitada, que tanto os lobistas quanto as autoridades públicas consigam cumprir com suas obrigações legais pelo próprio *site*, o que diminui consideravelmente os gastos despendidos para estarem em conformidade com as exigências.

Os exemplos acima citados apresentam soluções simples e eficientes que tornam o acesso ao Poder Público mais democrático, aproxima não só os grupos de pressão com maior poder econômico, mas todos aqueles que possuem interesse em demandas da sociedade aos espaços de deliberação e tomada de decisão das políticas públicas. Dessa forma, apesar da regulamentação do *lobby* no Brasil ser recente ao compará-la com países europeus e até mesmo vizinhos latinos próximos, como o Chile, beber da fonte da experiência internacional irá auxiliar para que, caso a matéria seja regulamentada, já siga em um padrão compatível ao daqueles que trataram acerca da matéria anteriormente.

---

<sup>10</sup> Entrega de información. El lobbista proporcionará de manera oportuna a las autoridades y funcionarios respectivos, la información requerida por la ley para los efectos de su registro y publicación en los sitios electrónicos de transparencia activa y en las nóminas consolidadas del Consejo para la Transparencia, procurando siempre que la información sea fidedigna y que se encuentre actualizada. En el caso en que se haya entregado información inexacta o desactualizada, como asimismo, en el caso en que la autoridad requiera información adicional, el lobbista debe entregarla a la brevedad siempre dentro del plazo legal. El lobbista informará en forma precisa el asunto o materia con respecto a la cual gestiona los intereses de su cliente. Verificación de la información. El lobbista se asegurará, por los medios razonables, de la veracidad y exactitud de la información que le entregue a la autoridad. Intermediarios. El lobbista se abstendrá de emplear a personas como intermediarias en la representación de los intereses de una persona con el objeto de esconder el vínculo con su cliente o de no entregar información sobre dicho vínculo para efectos de los registros contemplados en la ley. Denuncia de actuaciones contrarias a la ley o a la ética: El lobbista denunciará ante la autoridad competente las faltas e infracciones de las que tome conocimiento en el desempeño de sus gestiones. Influencia indebida. El lobbista no propondrá a un funcionario incurrir en alguna acción, o bien, obtener de su parte información o alguna decisión, en forma indebida o deshonesto. El lobbista se abstendrá de ofrecer o aceptar el otorgamiento de cualquier tipo de pago, comisión, compensación o beneficio para una autoridad o funcionario público como condición o medio para acceder a un contacto o información de parte de éste o para influir en cualquier tipo de decisión. El lobbista se abstendrá de inmiscuirse en la esfera privada o en la vida personal de un sujeto pasivo con el propósito de ejercer influencia en la toma de decisiones en su función pública.

## 8 CONCLUSÃO

O processo de influência nas políticas públicas é ação inerente à democracia pluralista e, a partir disso, tem-se uma relação de troca de informações e participação ativa de grupos que representam setores da sociedade na tomada de decisão. O processo de influenciar nas políticas públicas é denominada *lobby*. Apesar de muitas vezes ser associado com práticas corruptas, a atividade de *lobby* é prática legítima e está presente de maneira latente no Brasil desde o período da redemocratização.

Quase tão antiga quanto a sua prática é a discussão acerca de sua regulamentação, em que as primeiras iniciativas legislativas datam de 1984, propostas essas que buscaram, por meio da lei, regular o acesso dos grupos de pressão ao Poder Público. Dessa forma, os diversos projetos de lei dispuseram em seus textos medidas que garantissem, de alguma forma, o controle dos lobistas que interagiam com os agentes públicos, destacando-se a previsão de um cadastro dos agentes de *lobby*, a disponibilização das informações sobre os interesses defendidos e a quem estariam representando, prestação de contas, entre outros. Nesse aspecto, dois projetos de lei se destacaram, sendo o primeiro deles o PL 1.202/07, único a regulamentar o *lobby* de maneira completa que segue em tramitação, e o PL 11.208/08, proposta mais recente de regulamentação da matéria, mas que segue arquivado na Câmara dos Deputados.

Não se pode ignorar, entretanto, outra discussão que permeia a regulamentação do *lobby* e a obrigatoriedade de cadastramento e prestação de contas, que é o quão factível a imposição de tais medidas seria no Brasil. Além de apenas regulamentar a atividade, é preciso analisar a viabilidade da implementação das medidas e se uma alta regulação não geraria uma consequência indesejada, como, por exemplo, o estímulo para que os lobistas sigam trabalhando na informalidade e burlam as medidas impostas.

Além da previsão de alguns instrumentos semelhantes, ambos os projetos trouxeram, tanto na justificção quanto no próprio texto a preocupação em conferir transparência e *accountability* ao *lobby*. Tal preocupação se dá justamente pela intenção não somente de afastar a chamada “face negativa do *lobby*”, mas, principalmente, para prevenir qualquer tentativa de ato de corrupção no relacionamento com o Poder Público. É diante desse cenário que se vislumbra uma terceira necessidade – além da transparência e *accountability* – qual seja, a preocupação com a forma pela qual tais informações serão disponibilizadas.

Em um cenário em que o Governo Eletrônico e a economia digital já são realidade, somado à disseminação da tecnologia da informação, é forçoso que seja inserida na regulamentação da matéria a disponibilização dos dados por meio de um serviço *on line*. Como

já ressaltado, a transparência e *accountability* serão alcançadas a partir do momento em que seja garantida às informações acesso universal, de maneira a democratizar o acesso aos espaços de tomada de decisão. Nesse sentido, sugere-se seguir o modelo dos portais *on line* da Comissão Europeia e do Chile, dois exemplos que, apesar de legislações diversas, se preocuparam em solucionar o ponto central da regulamentação do *lobby* e asseguraram, de maneira simplificada, a disponibilização adequada das informações prestadas.

No mesmo sentido, há a reflexão de como a tecnologia ganhou protagonismo no debate público. Em grande parte, tal fenômeno foi acelerado por consequência da pandemia da Covid-19, que exigiu o maior uso do ambiente digital para atividades antes exclusivamente presenciais. É nesse contexto que nasce o *lobby* digital:

Lobby digital é qualquer ação para influenciar política pública que se dá no mundo online. O novo lobby tem como ator principal o cidadão comum, a quem batiza de 'cidadão stakeholder'. Por meio das tecnologias digitais, esse cidadão pode ele próprio ser lobista e representar seus interesses junto àqueles que elegeu, assim como pressionar organizações e empresas ao redor do mundo, deixando de ser apenas espectador para tornar-se ator ativo na definição e na decisão de políticas públicas.<sup>11</sup>

O uso da tecnologia promete mudar as relações entre lobistas e autoridades públicas no pós-pandemia. Diante desse fenômeno crescente, a disponibilização dos dados referentes à interação entre grupos de pressão e Poder Público mais do que nunca deverá ganhar notoriedade. É em tal contexto que a discussão da regulamentação do *lobby* sob uma perspectiva de conferir transparência e *accountability* ganha novos contornos e exige a atualização do legislador quanto à necessidade de dispor acerca de um serviço *on line* para que o objetivo final seja alcançado com sucesso.

Dessa forma, espera-se que a regulamentação do *lobby*, se adotado os corretos instrumentos, dê mais um passo em direção à democratização das políticas públicas, ponto essencial para que o princípio democrático seja respeitado e haja uma influência equânime na tomada de decisão e na formulação das políticas públicas. Sob esta ótica, a partir do momento que se alcance essa igualdade de influência na tomada de decisão das políticas públicas, consequentemente, tais políticas serão desenhadas de maneira mais representativa socialmente.

Pelo exposto, entende-se que os dispositivos trazidos nos Projetos de Lei nº 1.202/07 e 11.025/18, apesar de tratarem na mesma medida da transparência e *accountability* do *lobby*, apenas o mais recente – PL nº 11.025/18 – logrou sucesso ao dispor, no texto da Lei, um serviço

---

<sup>11</sup> Renard Aron Lobby Digital: como o cidadão conectado influencia as decisões de governos e empresas



*on line* que garanta a correta disponibilização das informações e, deste modo, haja a democratização da influência na tomada de decisão.

## 9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Marco A.; AZEVEDO, Sandson B.; LOPES, Paulo R. D. **O Processo de Formação de Agenda: Como atrair a Atenção do Governo e Converter Problemas em Políticas Públicas**. V. 7. N. 2. 79 p. 2016.

ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**. São Paulo: Maltese, 1994.

ARON, Renard. **Lobby Digital: como o cidadão conectado influencia as decisões de governos e empresas**. Aberje Editorial; 1ª Edição. 24 ago. 2020.

Assembleia Legislativa. Projeto de Lei Complementar PL 1202/2007. **Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências**.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 29 out. 2020.

BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government: A Study of Social Pressures**. New Brunswick: Transaction Publisher, 1994, 501 p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, 173 p.

BRASIL. Manoel Leonardo Santos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. **Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada: uma análise comparada**. Brasília, 2015. 49 p.

CAPELLA, Ana C.N. **O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO), Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. UFSCar, 2004. (234 p.)

CIVIL SOCIETY. **Representation and accountability: restating current debates on the representativeness and accountability of civic associations** E Peruzzotti. NGO Accountability: Politics, principles and innovations, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. **Registro de Transparência**. 2020. Disponível em:

[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register\\_pt](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_pt). Acesso em: 15 nov. 2020.

CONTANDRIOPOULOS, A.-P.; CHAMPAGNE, F.; POTVIN, L.; DENIS, J.-L. BOYLE, P. **Saber preparar uma pesquisa**. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994.

DOS SANTOS, L.B. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas** -

Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese de doutorado – Universidade de Brasília. 2007.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ESTADOS UNIDOS. **To provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes**. Public Law 104-65-dec. 19, 1995. 104th Congress. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-109/pdf/STATUTE-109-Pg691.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

EUROPA.EU. **Porquê um registro de transparência?** 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=pt&reference=WHY\\_TRANSPARENCY\\_REGISTER](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=pt&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER). Acesso em: 15 nov. 2020.

GALVÃO, Eduardo. **Lobby à chilena**. UOL. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaop/colunas/lobby-a-chilena/>. Acesso em: 15 set. 2020.

GRAZIANO, Luigi. **O Lobby e o Interesse Público**. Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 12, nº 35, 1997.

JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores para Avaliação Sistêmica de Programas Sociais: o caso Pronatec**. V. 27, n. 66. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eae.v27i66.4168>.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Three Ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIBARDI, Felipe Ferreira. Regulamentação do lobby no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3117, 13 jan. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20860>. Acesso em: 13 nov. 2020.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. In: **Cadernos Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP\\_n8\\_art1.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf). Acesso em: 14 abr. 2018.

**Métodos de Pesquisa/** [organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

NORBERTO, Bobbio. **Estado Governo Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. 14ª Edição. São Paulo. Editora PAZ E TERRA S/A. 2007.

OLIVEIRA, Andréa C J. **Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 42 n. 168, p. 37, out./dez. 2005.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. 1986. 47p. Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP). ENAP. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2982>. Acesso em: 15 out. 2020.

RP3 - **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. 2011. Edição no 06 – 1o Semestre de 2015. DOI: 10.18829/2Frp3.v1i1.15903.

SAL, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça; UNICEUB, Centro Universitário de Brasília. **Projeto Pensando o Direito, versão resumida da pesquisa denominada Grupos de Interesse (Lobby): A Possibilidade de Regulação Jurídica no Brasil**. 2009. Brasília. N° 8/2009 – versão publicação.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas** – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Brasília, 2007.

SANTOS, Manoel L.; CUNHA, Lucas. TD 2094 - **Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada**. Brasília, 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso). Acessado em: 12 nov 2020.

STIGLITZ, J. 1999. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Amnesty Lectures.

VASCONCELOS, Marta Chaves; SILVA, Christian Luiz; ROTTA, Cristiano Vieira. **Políticas Públicas em saúde, sistema único de saúde e o papel do legislativo municipal: Um estudo sobre os projetos de Lei Ordinária na área da saúde da cidade de Curitiba no período 2008-2011**. Jul. 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Ciclo-de-Politic-Publicas\\_fig1\\_307690019](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Ciclo-de-Politic-Publicas_fig1_307690019). Acesso em 17 jun. 2020.

VAZ, José Carlos. Administração Pública e Governança Eletrônica? Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação. In: **Governo Eletrônico - Os Desafios da Participação Cidadã**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates no. 24. Dezembro 2002.

VEIGA, Fábio S.; ZEFERINO, Rui M. **Lobbies, grupos de interesse e sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema americano**.

VEIGA, Patrícia; VANNETTI, Regina. **Do Ora para o Escrito: a Narratividade em Nheengatu no Alto Rio Negro – AM**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado). UNICAMP.